

La Corte di Giustizia europea ha definito la normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore scuola contraria al diritto europeo. È una sentenza che fa discutere quella del 26 novembre 2014 perché tocca uno dei temi al centro del progetto “La buona scuola”. Le linee guida del Governo, presentate il 3 settembre, prevedono infatti l’assunzione di 148,100 insegnanti e puntano a mettere fine alla diffusa pratica delle supplenze temporanee alimentata con iniezione continua di personale non stabilizzato nella scuola. È una pratica che risale ai primi anni Cinquanta, e mai significativamente interrotta, che fino ad oggi le varie amministrazioni hanno giustificato come necessaria per coprire vuoti di cattedra derivati dalla mancanza di cadenza regolare nell’emissione di bandi di reclutamento.

I primi commenti sulla sentenza parlano, citando fonti Anief, di 250 mila precari da assumere o comunque da risarcire con oltre 2 miliardi di euro. Va detto che finora si tratta di congetture non argomentate e che espongono in modo esagerato i toni e i contenuti della sentenza. I fatti: Tribunale di Napoli e Corte Costituzionale si rivolgono alla Corte di Giustizia europea per chiedere un chiarimento in merito alla coerenza della normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore scuola con l’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato dell’UE (direttiva CE n. 70 del 1999). La sentenza della Corte, 31 pagine e 122 punti, ricostruisce il quadro normativo europeo e si pronuncia in merito ai procedimenti principali e le questioni pregiudiziali.

Le questioni sono state sollevate in tutto da 9 insegnanti, in parte con l’appoggio della CGIL, che sono stati assunti con contratti a tempo determinato stipulati in successione nell’arco di oltre 4 anni fino a un massimo di 10. La richiesta delle parti è stata la conversione dei contratti da tempo determinato a tempo indeterminato oltre ad un risarcimento del danno subito e al riconoscimento dell’anzianità di servizio. Dopo aver ricostruito la vicenda processuale, la Corte si pronuncia riprendendo la clausola 5 punto 1 dell’accordo quadro UE, che giustifica il ricorso al tempo determinato soltanto per specifiche “ragioni obiettive”. La sentenza dichiara che l’accordo UE: «osta a una normativa nazionale che autorizzi, in attesa di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti e personale amministrativo, senza indicare tempi certi per l’espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo».

La Corte di Giustizia dunque ha riconosciuto la non coerenza della normativa italiana con quella europea. Nella sentenza tuttavia non si fa cenno ad un’eventuale conversione in contratto a tempo indeterminato. Si lasciano invece dei margini sul risarcimento che sanziona il

ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. In altre parole si chiede una normativa nazionale più obiettiva e trasparente per verificare se il rinnovo dei contratti risponda davvero ad esigenze reali della scuola o diventi invece una prassi di reclutamento sistematica (quanto poco virtuosa) che è attualmente legittimata dalla disciplina dell'articolo 4 della legge n. 124/1999. È questa norma il vero obiettivo che la Corte UE di Lussemburgo vuole colpire.

La sentenza chiede criteri e tempi ragionevoli e trasparenti per l'assunzione a termine degli insegnanti. Non parla di conversione a tempo indeterminato. Eppure i quotidiani nazionali hanno già preso posizione all'indomani della sua pubblicazione: "L'Europa: i precari della scuola vanno assunti" (Corriere della Sera); "L'Europa boccia l'Italia: basta precari nella scuola, dopo tre anni vanno assunti" (Repubblica); "L'Italia deve assumere i Prof precari o risarcirli" (La Stampa); "L'Europa condanna il precariato di Stato: in gioco 250mila assunzioni di supplenti" (Avvenire). Spaventato Libero: "Europa fuori di testa: ci ordina di assumere 250mila (inutili) insegnanti precari", mentre più cauto e riflessivo il Sole 24 Ore: "Stop alle supplenze per i posti senza titolare".

La maggior parte dei quotidiani dimentica inoltre che la sentenza non può essere applicata automaticamente ma può "solo" orientare la giurisprudenza nazionale e lo stesso legislatore. Il legislatore sulla questione delle supplenze, come detto, si è attivato in anticipo con "La buona scuola" e ad oggi sappiamo che 148 mila precari saranno assunti progressivamente con un finanziamento che va da 1 miliardo di euro previsto da questa Legge di stabilità per il 2015, più altri 3 miliardi di euro entro il 2016. A regime, restando sui numeri previsti dal piano del Governo, il costo annuo per i contribuenti si aggirerà sui 4 miliardi per 148 mila insegnanti stabili.

I conti tuttavia dovranno essere cambiati: dopo la sentenza UE saranno numerosi i ricorsi degli insegnanti precari presso le corti del nostro Paese e potrebbero mutare i piani finanziari del Governo. Due le possibili strade: o assumere i precari della scuola, oppure risarcirli. Se, come sostengono alcuni sindacati, sarà necessario assumere altri 100 mila insegnanti (tutti coloro che sono passati per la scuola con contratti a tempo determinato) la spesa pubblica arriverebbe a circa 6 miliardi di euro a regime che ogni anno peseranno sui contribuenti. Per intenderci, quanto l'Italia spende annualmente per il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) dell'università (che finanzia non solo la gestione del personale ma tutte le altre spese dei nostri atenei).

Più ragionevole la strada del risarcimento del danno e non quella dell'assunzione per gli

insegnanti precari per una spesa “una tantum” che è stata calcolata sui 2 miliardi di euro: Risarcire è l'unica soluzione nel contesto di un'Europa dell'austerità e dei patti di stabilità che non può permettere al nostro Paese di indebitarsi ulteriormente ma che ovviamente chiede di fare giustizia. Ancora più importante tuttavia, per non far ripetere queste fattispecie, sarà il ruolo della Corte Costituzionale, già citata nel processo, che dovrà avvalersi della sentenza della Corte UE per individuare le norme dell'ordinamento italiano da abolire o modificare.

Questi dunque gli effetti finanziari e normativi che potrebbero derivare dalla sentenza. Ma la domanda vera, tuttavia, è un'altra: come risolvere la questione degli insegnanti in Italia? Sia quelli precari che quelli di ruolo? Va ricordato infatti che il numero degli insegnanti in Italia è proporzionalmente molto alto rispetto a quelli degli altri Paesi europei. Ad oggi, senza i 148 mila precari e senza i 100 mila da assumere secondo i sindacati, il rapporto docente alunno della scuola italiana (primaria e secondaria inferiore) è in media 1 a 12. La media europea per la primaria è 1 a 14, secondaria inferiore 1 a 15. Già con 148 mila ingressi di ruolo il rapporto scenderà a 1 a 10. Con i 100 mila ingressi chiesti dai sindacati si scenderà ulteriormente a 1 insegnante ogni 8 alunni. E di fatto il Miur si confermerebbe il più grande datore di lavoro in Europa.

Quanto poi questo esercito di insegnanti aiuti la scuola ce lo dicono i test Ocse-PISA, che vedono paradossalmente migliorare le performance degli studenti da quando si è ridotto il numero degli insegnanti. Dopo i “tagli” voluti dall'allora Ministro Tremonti il processo di ottimizzazione delle risorse non ha portato ad un abbassamento delle performance scolastiche. Una conferma ulteriore che non è la quantità degli insegnanti a determinare l'efficienza della scuola, bensì la qualità. E per premiare la qualità è necessario inserire criteri di merito nella valutazione degli insegnanti che vadano a premiare non per anzianità ma per competenza, così come “La buona scuola”, accanto alla stabilizzazione, si propone di fare. Ci hanno provato già altri Governi in precedenza (con i Ministri Berlinguer e Fioroni), ma introdurre criteri meritocratici nella scuola italiana è finora stata una missione impossibile contro burocrazie e corporazioni.

Nonostante il clamore la sentenza della Corte di Giustizia non dice niente di nuovo sul piano normativo: più trasparenza nei reclutamenti e scadenze regolari per le procedure concorsuali. Ma è l'Europa tutta che ci dice una cosa in più: per innovare la scuola servono più insegnanti di qualità. Il polverone sollevato insiste su fattori che non sono frutto della sentenza in sé, ma di un contesto normativo che ha mostrato i suoi limiti e che è stato peggiorato da due prassi altrettanto sbagliate: quella di una PA che ha continuato ad abusare dei contratti a tempo determinato per coprire lacune concorsuali; quella di alcuni sindacati che difendono interessi di categoria non riconoscendo, come suggerisce l'Ocse, che la scuola non funziona con tanti

insegnanti ma con i proverbiai “pochi ma buoni”. Senza premialità, senza regole certe, senza qualità, la scuola non funziona. È questa la vera lezione che l’Italia non ha ancora imparato.

Alfonso Balsamo

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo

@Alfonso_Balsamo

Scarica il pdf 